

## **Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über den Beitritt zum Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen**

vom 19. Juni 2007

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Beschlusses über den Beitritt zum Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 mit dem Antrag auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 19. Juni 2007

Im Namen des Regierungsrats  
Landammann: Hans Wallimann  
Landschreiber: Urs Wallimann

### **1. Einleitung**

#### 1.1 Strafvollzugskonkordat

Die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Luzern, Zug, Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau bilden das Konkordat über den Vollzug von Strafen und Massnahmen nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch und dem Recht der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz vom 4. März 1959 (Strafvollzugskonkordat; publiziert in: GDB 330.3).

Das Konkordat bezweckt die Koordination der Planung und des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen im Sinne von Art. 372 ff. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0).

Oberstes Organ des Konkordats ist die Konkordatskonferenz. Stimmberechtigte Mitglieder der Konkordatskonferenz sind die Regierungsvertreterinnen und -vertreter der Konkordatskantone. Weiter bestehen verschiedene Konkordatsgremien, die sich mit konkreten Aspekten des Straf- und Massnahmenvollzugs befassen. Dem Konkordat steht ein Konkordatssekretariat zur Verfügung.

Das Konkordat verfolgt seine Zielsetzungen durch eine intensive Zusammenarbeit der verschiedenen Konkordatsgremien und durch den Erlass von Richtlinien. Die Mitgliedschaft im Konkordat begründet u.a. das Recht auf eine Platzierung der Verurteilten in einer Konkordatsinstitution.

## 1.2 Revisionsverfahren

Das geltende Strafvollzugskonkordat ist in verschiedenen Punkten überholt. Es wurde daher einer Totalrevision unterzogen. Diese soll das Konkordat im Hinblick auf geltende wie auch zukünftige Neuerungen handlungsfähig erhalten.

Mit Beschluss vom 30. April 2004 erteilte die Konkordatskonferenz den Auftrag zur Ausarbeitung einer neuen Konkordatsvereinbarung. Am 4. November 2005 hat die Konkordatskonferenz den Vorentwurf beraten und den bereinigten Entwurf den beteiligten Kantonen sowie weiteren interessierten Kreisen zur Vernehmlassung bis 10. März 2006 unterbreitet.

Mit Beschluss vom 7. März 2006 (Nr. 443) nahm der Regierungsrat des Kantons Obwalden Stellung zum Entwurf einer neuen Konkordatsvereinbarung. Er erachtete den Bedarf einer Totalrevision des Strafvollzugskonkordats als ausgewiesen und die Anpassungen im Wesentlichen als sachgerecht.

An der Konkordatskonferenz vom 5. Mai 2006 wurden die Vernehmlassungsergebnisse diskutiert und die bereinigte Vereinbarung einstimmig verabschiedet. Damit war das Revisionsverfahren auf der Konkordatsebene abgeschlossen.

## 2. Auftrag

Gemäss Art. 23 des revidierten Konkordats müssen der Revision alle Mitgliedkantone zustimmen, damit das neue Konkordat zustande kommt.

Mit Schreiben vom 7. Juni 2006 wurden die Konkordatsmitglieder vom Konkordatspräsidenten namens der Konkordatskonferenz aufgefordert, das in ihrem Kanton für Konkordatsverträge vorgesehene Genehmigungs- bzw. Ratifikationsverfahren in die Wege zu leiten. Nach den Vorstellungen der Konkordatskonferenz sollten diese Verfahren so rechtzeitig abgeschlossen werden können, dass die Konkordatskonferenz vom 3. November 2007 die neue Konkordatsvereinbarung auf den 1. Januar 2008 in Kraft setzen kann.

Gemäss Art. 70 Ziff. 13 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) fällt der Entscheid über den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen in die Zuständigkeit des Kantonsrats. Die Kompetenzgrenze des fakultativen Referendums wird nicht erreicht.

## 3. Vernehmlassungsverfahren

Gemäss Ziff. 313 der Weisungen über die Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrats vom 12. September 2000 werden Gesetzesentwürfe in der Regel, Entwürfe zu Verordnungen und Ausführungsbestimmungen je nach Art und Bedeutung der Vorlage, einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Der Regierungsrat entscheidet über die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens und den Kreis der Vernehmlassungsadressaten.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens der Konkordatskonferenz nahm der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. März 2006 (Nr. 443) bereits Stellung zum Vereinbarungsentwurf. Anschliessend verabschiedete die Konkordatskonferenz vom 5. Mai 2006 die revidierte Vereinbarung einstimmig. Daher geht es im vorliegenden Beitrittsverfahren nur noch um die neue Konkordatsvereinbarung als Ganzes.

Vor diesem Hintergrund sprach sich der Regierungsrat am 23. Januar 2007 dafür aus, auf die Durchführung eines kantonalen Vernehmlassungsverfahrens im Rahmen des Beitrittsverfahrens zu verzichten. Dies erschien gerechtfertigt, da das Strafvollzugskonkordat dem Staat zur Vollstreckung seines Strafanspruchs dient. Mithin ist es lediglich ein Hilfsmittel der Verwaltung zum Vollzug ihrer Aufgabe und als solches praktisch ohne Interesse für Personen und Körperschaften ausserhalb der staatlichen Organisation.

## 4. Zielsetzungen und wesentliche Neuerungen der Totalrevision

### 4.1 Zielsetzungen

Nach den Zielsetzungen der Konkordatskonferenz soll die neue Konkordatsvereinbarung:

- a. den heutigen und den voraussehbaren künftigen Anforderungen des Straf- und Massnahmenvollzugs genügen und insbesondere:
  - Rechtsgrundlage sein, um Strafurteile verfassungs- und gesetzeskonform, einheitlich und kostengünstig zu vollziehen;
  - den sich aus der Revision des Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuchs (AT StGB; in Kraft seit 1. Januar 2007) ergebenden Erfordernissen entsprechen;
  - im Einklang mit dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA; BBl 2006 8341) stehen;
  - die bedarfsgerechte Planung der Anzahl Vollzugsplätze sowie die Verteilung bzw. Koordination der Aufgaben beim Bau und Betrieb der Vollzugseinrichtungen ermöglichen;
- b. auf die Ausgestaltung der beiden Nachbarkonkordate (Ostschweiz und Westschweiz/Tessin) Rücksicht nehmen.

### 4.2 Wesentliche Neuerungen; einzelne Bestimmungen

Gemäss der Grundsatzdiskussion zu Beginn der Arbeiten bewährt sich die bisherige Grundstruktur des Konkordats auch heute noch. Darauf wird deshalb aufgebaut. Die wesentlichen Neuerungen betreffen folgende Punkte:

#### **Art. 1** *Geltungsbereich*

Abs. 2: Der heute ausschliesslich auf das Erwachsenenstrafrecht beschränkte Geltungsbereich des Konkordats soll in engen Grenzen auf den Bereich des Jugendstrafrechts ausgedehnt werden.

#### **Art. 3 ff.** *Organisation, Aufgaben, Befugnisse*

Die bestehenden Strukturen sollen in der Konkordatsvereinbarung verankert werden.

#### **Art. 10** *Fachkommission*

Ist der Täter verwahrt, so beschliesst die zuständige Behörde über Entlassung und Aufhebung gestützt auf das Gutachten eines unabhängigen Sachverständigen und nach Anhörung einer Kommission aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der Psychiatrie (Art. 62d Abs. 2 StGB). Diese – vom AT StGB nun verlangte – Fachkommission soll auf Konkordatebene neu geregelt werden.

#### **Art. 11** *Verpflichtung, Anerkennung, Zweckänderung, Entbindung*

Die namentliche Aufzählung der Konkordatsinstitutionen im Konkordatstext soll zugunsten einer flexibleren Lösung aufgegeben werden.

#### **Art. 12** *Anstellung, Aus- und Weiterbildung*

Damit der gesetzliche Vollzugauftrag erfüllt und die Vollzugsgrundsätze eingehalten werden können, wird von den Kantonen für den Straf- und Massnahmenvollzug ausdrücklich ausreichendes und geeignetes Personal sowie eine gemeinsame, zweckmässige Aus-, Fort- und Weiterbildung gefordert.

#### **Art. 14** *Einweisung, Versetzung*

Abs. 2: Es wird geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Versetzung einer verurteilten Person von einer Vollzugseinrichtung in eine andere erfolgen kann.

**Art. 15** *Aufnahmepflicht, Vollzugsvorschriften*

Abs. 2: Die Hausordnungen der Vollzugsinstitutionen sollen der Konkordatskonferenz zur Kenntnis gebracht werden. Damit erhofft man sich eine Vereinheitlichung der Regulierung.

**Art. 16** *Vollzugskompetenz, Vollzugsplanung, Vollzugsplan, Besichtigungen*

Abs. 2: Der Einbezug der Ausländerbehörden soll einem alten und bisher nur unbefriedigend gelösten Anliegen Gewicht verleihen. Die Tatsache, dass der neue AT StGB die Nebenstrafe der Landesverweisung nicht mehr vorsieht, verleiht diesem Anliegen im Zusammenhang mit der Vollzugsplanung und dem Vollzugsplan ein zusätzliches Gewicht.

**Art. 17** *Vollzugskosten, Standards, Baufonds*

Abs. 1 bis 3: Die Grundsätze für die Bestimmung des Kostgeldes werden statuiert.

Abs. 4: Es wird eine rechtliche Grundlage für den bestehenden Baufonds geschaffen.

**Art. 18** *Versicherungen*

Abs. 2 und 4: Im Sinne der heutigen gesetzlichen Gegebenheiten im Bereich der Krankenversicherung sowie der AHV/IV sorgt die Vollzugseinrichtung für den Abschluss und die Aufrechterhaltung der entsprechenden Versicherungen der Insassen, freilich nur im Rahmen und Umfang des Obligatoriums.

Abs. 3: Die Vollzugseinrichtung trägt im Unfall- oder Krankheitsfall subsidiär die Kosten.

**Art. 19** *Kostenbeteiligung*

Abs. 2: Die vom AT StGB (Art. 380 StGB) verlangte Beteiligung der verurteilten Person an den Kosten des Electronic Monitorings, der Halbgefängenschaft, des tageweisen Vollzugs, des Arbeitsexternats sowie des Wohn- und Arbeitsexternats wird geregelt.

**Art. 20** *Vereinbarungen mit anderen Konkordaten und Kantonen*

Abs. 1: Die Konkordatskonferenz hat neu die Kompetenz, mit anderen Konkordaten oder einzelnen Kantonen anderer Konkordate Vereinbarungen abzuschliessen. Gedacht wird etwa an den Abschluss von Verträgen für den Leistungseinkauf bei speziellen Vollzugseinrichtungen (z.B. Vollzugskrankenhaus, Einrichtung für weibliche Gefangene nach Jugendstrafrecht).

**Art. 21** *Streitbeilegung*

Abs. 1: Das Verfahren der Streitbeilegung wird geregelt. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) stellt hierfür ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, weshalb sie übernommen wird.

Abs. 2: Einerseits wird eine Übergangsbestimmung geschaffen, falls das revidierte Konkordat vor der IRV in Kraft tritt. Andererseits wird eine subsidiäre Regelung für Kantone, welche der IRV nicht beitreten oder noch nicht beigetreten sind, getroffen.

**Art. 22** *Kündigung*

Abs. 2: Neu sieht die Konkordatsvereinbarung auch eine Ausschlussmöglichkeit vor, wobei ein doppeltes qualifiziertes Mehr vorgesehen ist (zwei Drittel nicht nur der anwesenden, sondern aller Mitglieder des Konkordats).

## 5. Beitritt zum neuen Strafvollzugskonkordat

### 5.1 Gründe für einen Beitritt

Wie erwähnt, wurden die vorliegenden Bestimmungen der neuen Konkordatsvereinbarung inhaltlich bereits von der Konkordatskonferenz beschlossen. Die einzelnen Inhalte stehen daher nicht mehr zur Diskussion. Im kantonalen Beitrittsverfahren geht es nur noch um die Annahme der neuen Konkordatsvereinbarung als Ganzes.

Die wesentlichen Neuerungen der Totalrevision beschränken sich auf wenige, zum Teil aber wichtige Punkte. Die neue Konkordatsvereinbarung bildet in ihren Grundzügen die in Jahrzehnten organisch gewachsene Vollzugsrealität ab. Sie enthält darüber hinaus Bestimmungen, welche das Konkordat im Hinblick auf die Einführung des AT StGB, der NFA sowie weiterer Neuerungen handlungsfähig erhalten.

Inhaltlich als Ganzes wie aber auch im Einzelnen ist der Totalrevision zuzustimmen. Die Änderungen der Konkordatsvereinbarung sind notwendig und sinnvoll, wie der Regierungsrat bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens der Konkordatskonferenz feststellte. Im Ergebnis ist dem neuen Konkordat beizutreten.

Überdies können die Erfahrungen mit dem bestehenden Konkordat als sehr positiv beschrieben werden. Dies gilt einmal für den Vollzug als solches (z.B. Anstaltsplatzierung, Vollzugsabtretung), aber auch für die Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen Gesetzgebung sowie Aus-, Fort- und Weiterbildung.

### 5.2 Auswirkungen eines Nichtbeitritts

Gemäss Art. 23 der revidierten Konkordatsvereinbarung kommt das neue Konkordat nur zustande, wenn die Vereinbarung von allen Mitgliedskantonen angenommen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, würde wohl die alte Konkordatsvereinbarung weiterhin gelten, aber mit der aktuellen Rechtslage nicht mehr im Einklang stehen. Art. 22 der bestehenden Vereinbarung sieht eine Kündigungsfrist von sechs Jahren vor, falls ein Kanton austreten will.

Vor diesem rechtlichen Hintergrund bleibt allerdings fraglich, ob mit der Ablehnung der revidierten Konkordatsvereinbarung durch einen Kanton die zeitgemässe Anpassung des Konkordats verhindert werden könnte. Tendenziell ist dies wohl eher zu verneinen.

Wäre der Kanton Obwalden nicht mehr Konkordatsmitglied, hätte er kein Anrecht mehr auf eine Platzierung der verurteilten Personen in einer Konkordatsinstitution. Dies trifft den Kanton Obwalden umso mehr, als dieser auf keine eigenen Haftplätze für den Vollzug kurzer oder langer Freiheitsstrafen zurückgreifen kann. Wird das Gefängnis Sarnen nicht in absehbarer Zeit saniert, werden auch die wenigen Haftplätze für den Vollzug der sehr kurzen Freiheitsstrafen (bis sieben Tage) wegfallen. Deshalb ist die Justizverwaltung bzw. die Dienststelle Straf- und Massnahmenvollzug als Einweisungsbehörde generell auf Vollzugsplätze in Institutionen anderer Mitgliedskantone angewiesen. Dies gilt erst recht für Vollzugsplätze mit hohem Sicherheitsstandard, diversifiziertem Beschäftigungs- oder Therapieangebot oder im Massnahmenbereich (z.B. drogensüchtige oder psychisch erkrankte Delinquenten). Ohne das Recht auf eine Platzierung in einer Konkordatsinstitution bestünde keine Möglichkeit, die Strafen und Massnahmen der im Kanton Obwalden verurteilten Personen in adäquater Weise zu vollziehen. Mithin wäre der Straf- und Massnahmenvollzug nicht gesetzeskonform durchführbar.

## 6. Auswirkungen

Der Beitritt zum neuen Konkordat bringt keine finanziellen Mehrbelastungen. Sollten neue Vollzugseinrichtungen oder Vollzugsformen geschaffen werden, stehen diese immer unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Standortkantons. Neue Kredite müssen zuerst von den nach kantonalem Recht zuständigen Instanzen beschlossen werden. Die Kosten des Konkordatssekretariats tragen schon heute die Mitgliedskantone im Verhältnis der Einwohnerzahl gemäss der aktuellen Bevölkerungsstatistik des Bundes, wobei die Kon-

kordatskonferenz einen Grundbeitrag festlegen kann. Dieser beträgt zur Zeit Fr. 5 000.– pro Kanton (Beitrag Kanton Obwalden im Jahr 2006: Fr. 5 605.–).

Die Gemeinden sind von dieser Vorlage nicht betroffen, da der Straf- und Massnahmenvollzug eine Aufgabe des Kantons ist. Auf den Bereich der Bewährungshilfe, welche die Sozialbehörden in den Einwohnergemeinden vollziehen müssen (Art. 27 Abs. 1 Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug sowie die Bewährungshilfe vom 19. Oktober 1989 [Strafvollzugsverordnung; GDB 330.11]; Art. 4 Abs. 1 Ausführungsbestimmungen über die Bewährungshilfe vom 19. Dezember 2006 [AB Bewährungshilfe; GDB 330.111]), hat die Totalrevision keinen Einfluss.

Beilagen:

- Konkordatstext
- Kommentar zum Konkordatstext
- Beschlussesentwurf